

## הכנסת השש-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת: רשף חן  
רוני בריזון  
אילן שלגי  
אתי לבני  
גדעון סער  
זהבה גלאון  
חיים רמון

890/פ

### הצעת חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ג-2003

- |    |                 |  |
|----|-----------------|--|
| 1. | תובענה ייצוגית  | כל אדם (להלן - התובע) רשאי להגיש תובענה בשם קבוצת אנשים בשל כל עילה אשר בשלה יכול התובע לתבוע בעצמו נגד כל נתבע (להלן - הנתבע) אשר התובע יכול לתבוע בעצמו (להלן - תובענה ייצוגית).   |
| 2. | מעשה בית דין    | בכפוף להוראת סעיף 5 פסק דין בתובענה ייצוגית יהווה מעשה בית דין לגבי כל הנמנים עם הקבוצה.   |
| 3. | אישור בית המשפט | הגשת תובענה ייצוגית טעונה אישור בית המשפט והוא לא יאשרה אלא אם כן שוכנע שנתקיימו התנאים האלה:<br>(1) נתקיימו לכאורה יסודות העילה, ומקום שיסוד מיסודות העילה הוא נזק, די בכך שהתובע הראה לכאורה, לעניין הנזק, את נזקו הוא;<br>(2) גודלה של הקבוצה מצדיק הגשת התובענה כתובענה ייצוגית;<br>(3) שאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לכלל הנמנים עם הקבוצה יוכרעו בתובענה, ובירורן המשותף הנו יעיל ונוח בנסיבות העניין;<br>(4) קיימת אפשרות סבירה ששאלות מהותיות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצה יוכרעו בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה;<br>(5) הגשת התובענה הייצוגית היא דרך עדיפה על הגשת תביעות אישיות, מוצדקת והוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין, ואולם אין הכרח כי התובענה הייצוגית תייתר לחלוטין הגשת תביעות אישיות. |

- (6) קיים יסוד סביר להניח כי התובע ועורך הדין המבקש לייצג בתובענה הייצוגית (להלן – עורך הדין המייצג) מייצגים בדרך הולמת את עניינם של כל הנמנים עם הקבוצה.
- (7) אין יסוד סביר להניח כי התביעה הוגשה שלא בתום לב.
- (א) 4. בית המשפט המוסמך  
הבקשה לאישור התובענה הייצוגית כאמור בסעיף 3 תוגש לבית המשפט אשר לו הסמכות המקומית והעניינית לדון בתביעתו האישית של התובע, ואולם בתובענה שלגביה סמכותו העניינית של בית המשפט נקבעת לפי סכום התביעה, תיקבע סמכות בית המשפט לפי סכום התביעה הכולל המוערך על ידי התובע בבקשתו, של כלל חברי הקבוצה אשר ייצוגם מבוקש.
- (ב) אושרה הגשת התובענה הייצוגית, רשאי בית המשפט המאשר להעביר את הדיון בתובענה לבית משפט אחר בהתחשב בגודל הקבוצה אשר ייצוגה אושר והסמכות העניינית לדון בתביעתם המשותפת.
- (א) 5. הגדרת הקבוצה המיוצגת  
אישר בית המשפט את הגשת התובענה כתובענה ייצוגית, יגדיר את הקבוצה שבשמה תוגש התובענה הייצוגית ויורה על אופן פרסום החלטתו.
- (ב) יראו מי שנמנה עם הקבוצה שהגדיר בית המשפט כמי שהסכים להגשת התובענה כתובענה ייצוגית, אלא אם כן הודיע לבית המשפט על רצונו שלא להימנות עם הקבוצה, וזאת תוך ארבעים וחמישה ימים מיום הפרסום האחרון של החלטת בית המשפט; בית המשפט רשאי, לפי בקשה של אדם פלוני, להאריך לגביו את התקופה האמורה, אם ראה טעם מיוחד לכך.
- (א) 6. נאמנות התובע ועורך הדין המייצגים  
התובע ועורך הדין המייצג יפעלו בתום לב ובנאמנות לטובת האינטרסים של כלל חברי הקבוצה.
- (ב) לכל דבר ועניין הנוגע לניהול התובענה הייצוגית דין עורך הדין המייצג כדין עובד הציבור כאמור בחוק העונשין, התשל"ז-1977.
- (א) 7. הסדר פשרה או הסתלקות מתביעה ייצוגית  
תובע לא יסתלק מתובענה ייצוגית, ולא יעשה הסדר או פשרה עם נתבע, אישור בית המשפט; אישור בית המשפט להסדר או לפשרה יינתן על דרך של פסק דין המאשר את הסכם הפשרה ונותן לו תוקף של פסק דין או דוחה או מוחק את התובענה.
- (ב) בקשת התובע לאישור הסכם הפשרה תוגש בכתב ויצורפו לה נוסח הסכם הפשרה המוצע ותצהיר של התובע לפיו לא קיבל כל טובת הנאה ישירה או עקיפה מהנתבע זולת האמור בהסכם המוצע ולא הגיע עם הנתבע לכל הסכם נוסף בכתב או בעל פה.
- (ג) מצא בית המשפט כי אין לדחות את הצעת הפשרה על הסף יורה על פרסומו ברבים באופן שייקבע.

- (ד) מי שנמנה עם הקבוצה רשאי להגיש לבית המשפט תוך 45 ימים מיום הפרסום האחרון התנגדות להסכם הפשרה; בית המשפט רשאי, לפי בקשה של אדם פלוני, להאריך לגביו את התקופה האמורה, אם ראה טעם מיוחד לכך; ההתנגדות תוגש בכתב ותהיה מנומקת.
- (ה) לפי בקשת מי מהצדדים או המתנגדים להסכם הפשרה רשאי בית המשפט לקיים דיון בהתנגדויות באופן שייקבע וכן רשאי בית המשפט לפעול בעצמו או באמצעות מגשר שימנה לשם השגת הסכמה בין המתנגדים לצדדים לתובענה.
- (ו) לאחר שמיעת עמדות התובע הנתבע והמתנגדים רשאי בית המשפט לאשר את הסכם הפשרה המוצע או לדחותו או לאשרו בשינויים או בתוספות, ובלבד שהתובע והנתבע נתנו הסכמתם לשינויים אלה.
8. צירוף היועץ המשפטי לממשלה
- נוכח בית המשפט כי הבקשה או התביעה מעוררים עניין בעל חשיבות ציבורית, רשאי בית המשפט להורות על צירוף היועץ המשפטי לממשלה כצד לדיון בבקשה או בתביעה או בשתייהן כאחד, לשם ייצוג והצגת האינטרס הציבורי.
9. אגרת בית משפט
- (א) בגין הבקשה לאישור התובענה כתובענה ייצוגית תשולם עם הגשתה אגרת בית משפט (להלן – אגרה) המשולמת בבית המשפט בו הוגשה הבקשה בגין בקשות בכתב.
- (ב) אושרה התובענה הייצוגית יידחה מועד תשלום האגרה בגין התובענה עד לאחר מועד מתן פסק הדין;
- (ג) בעת מתן פסק הדין בתובענה הייצוגית יקבע בית המשפט את סכום האגרה המשפט ואת אופן תשלומה, ובלבד שסכום האגרה שייקבע לא יעלה על סכום האגרה אשר היה משולם בגין תביעת כל חברי הקבוצה יחד בגין סך כל הסעדים אשר נפסקו בפועל לטובתם, וישולם על ידי כל חברי הקבוצה באופן ובחלוקה אשר תיקבע על ידי בית המשפט.
10. הוצאות משפט
- (א) על אף האמור בכל דין רשאים עורך הדין המייצג והתובע המייצג לשאת בעלויות הכרוכות בניהול התובענה הייצוגית (להלן: הוצאות ניהול התובענה)
- (ב) בית המשפט רשאי להורות על שיפוי התובע המייצג או עורך הדין המייצג בגין הוצאות ניהול התובענה שהוצאו על ידם, וזאת אף אם נדחתה התובענה הייצוגית, כולה או חלקה.
- (ג) על אף האמור בכל דין לא יחייב בית המשפט את מי מחברי הקבוצה המיוצגת בתשלום הוצאות משפט לנתבע.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג) רשאי בית המשפט לחייב תובע מייצג או עורך דין מייצג בהוצאות משפט בהליך מסויים או בתובענה כולה, אם נוכח בית המשפט כי התובע המייצג או עורך הדין המייצג ניהלו את התובענה באופן קנטרני או שלא בתום לב.

- (ה) האמור בסעיף קטן (ג) לא יחול על חיוב חבר קבוצה בהוצאות בגין הליך אישי שלו במסגרת התובענה הייצוגית.
- שכר טרחת עורך הדין המייצג ואופן תשלומו ייקבע על ידי בית המשפט בפסק הדין שיינתן בתובענה הייצוגית. (א) 11. שכר טרחת עורך דין
- (ב) שכר טרחת עורך הדין ישולם מתוך הכספים אשר נפסקו לקבוצה אם נפסקו או על בסיס הערכת שווי הסעדים האחרים אשר נפסקו לקבוצה, בהתחשב בחשיבות הציבורית של התובענה, בהיקף העבודה אותה ביצע עורך הדין ובמידת הצלחת תביעת הקבוצה; במקרה של דחיית התובענה הייצוגית בין אם בפסק דין ובין אם בהסכמה לא יהיה עורך הדין המייצג זכאי לשכר טרחת עורך דין.
- (ג) עורך הדין המייצג לא יקבל כל שכר טרחה בגין ייצוגו בתביעה הייצוגית זולת שכר הטרחה שנפסק לו על ידי בית המשפט.
- פסק בית המשפט פיצוי כספי בתובענה ייצוגית, רשאי הוא: (א) 12. תשלום הפיצויים שיפוי ופיצוי מיוחד
- (1) להורות כי הפיצויים ישולמו לאלתר או תוך תקופה שיקבע;
- (2) להורות כי הפיצויים ישולמו בתשלומים תקופתיים, בתנאים שיקבע;
- (3) להורות כי חלק הנראה לו מהסכום שפסק, לאחר ניכוי ההוצאות ושכר טרחת עורך דין, ישולם לתובע שטרם בהגשת התובענה ובהוכחתה, והיתרה תחולק בין הנמנים עם הקבוצה באופן יחסי לנזקיהם, או בכל דרך אחרת שיורה.
- (ב) ראה בית המשפט כי פיצוי כספי לחברי הקבוצה, כולם או חלקם, אינו מעשי בנסיבות העניין, בין משום שלא ניתן לזהותם ולבצע את התשלום בעלות סבירה ובין מסיבה אחרת, רשאי הוא להורות על כל סעד אחר לטובת הקבוצה, כולה או חלקה, או לטובת הציבור, כפי שימצא לנכון בנסיבות העניין.
13. תובענות על פי חוקים מיוחדים
- מקום בו מתיר חוק הגשת תובענה ייצוגית לסעדים המוקנים לפי אותו חוק (להלן – חוק מיוחד) תוגש התובענה על פי הוראות החוק המיוחד, ואולם היכן שאין סתירה בין הוראות חוק זה להוראות החוק המיוחד יושלמו הוראות החוק המיוחד לפי האמור בחוק זה והתקנות שיותקנו מכוחו.
14. תקנות
- (א) שר המשפטים יקבע סדרי דין לענין הגשת תובענה ייצוגית וניהולה.
- (ב) שר המשפטים רשאי לקבוע הוראות בדבר דרכי הוכחת הנזק שנגרם לכל אחד מהנמנים עם הקבוצה.

הצעת החוק מוגשת במענה לקריאה העולה מפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 3126/00<sup>2</sup> ביום 2/4/03 להסדרת נושא התובענות הייצוגיות באופן כללי ובחקיקה ראשית.

נושא התובענות הייצוגיות מוסדר עוד מאז 1938 באופן כללי ובלתי מפורט בתקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי. אלא שמסיבות שונות הוראה זו הפכה לאות מתה וכמעט שלא נעשה בה שימוש.

הכלי המשפטי של התובענה הייצוגית נועדה להתמודד עם מצבים בהם תאגיד גדול או רשות פוגעים בציבור גדול מאוד באופן שלכל פרט נגרם נזק נמוך יחסית אשר אינו מצדיק הגשת תביעה על ידו, אולם סך כל הנזק המצטבר לציבור הנפגעים (והרווח לפוגע) יכול להגיע למיליונים רבים. כלי התביעה הייצוגית נועד לאחד את האינטרס של הקבוצה המפוזרת לתובענה אחת על ידי תביעה באמצעות נציג.

התובענה הייצוגית משרתת לא רק את האינטרס הפרטי של ציבור הנפגעים, אלא גם אינטרס ציבורי בכך שהיא מאלצת את התאגיד או הרשות לקיים את הוראות החוק ולהימנע מלהזיק לציבור על ידי הפרות חוק קטנות אך מרובות המסתכמות בסכומים משמעותיים מאוד.

הואיל ומלכתחילה הנזק לכל תובע בנפרד קטן ולא מצדיק התדיינות משפטית הדרך ליצור אינטרס להגשת התביעה היא על ידי הבטחת שכר משמעותי לנציג. בפועל הניסיון מלמד כי מי שיוזם את התביעות הייצוגיות הם עורכי דין אשר מטרתם היא בראש וראשונה הפקת רווח אישי על ידי זכייה בשכר הטרחה. אין כל פסול ברתמת האינטרס האישי של עורכי הדין לטובת הציבור המיוצג, ואולם הניסיון מלמד כי מצב זה מצריך פיקוח.

לפני כעשור החל המחוקק הישראלי מכיר בחשיבות כלי התובענות הייצוגיות ועשה זאת על ידי הכנסת מנגנון התובענות הייצוגיות לשורה של חוקים אשר המשותף להם הוא היותם חוקים העוסקים בעניינים בהם יש סיכוי גבוה למצב של נפגעים רבים אשר כל אחד מהם ניזוק בסכום קטן אשר אינו מצדיק תביעה, אך כולם יחד סבלו נזק המגיע לעיתים להרבה מיליונים.<sup>3</sup>

משכך התעוררה לחיים תקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי והחלו מוגשות בקשות להגשת תביעות ייצוגיות גם בעילות אשר אינן באות בגדר אותם חוקים מיוחדים. בעוד שהיו שופטים אשר סברו כי יש להשאיר את תקנה 29 כמותה ולאפשר תביעות ייצוגיות רק במסגרת החוקים המיוחדים, מרבית השופטים פסקו כי ניתן להשתמש בתקנה 29 ככלי להגשת תביעות ייצוגיות בכל עילה חוקית קיימת, וכי ככל שמנגנון תקנה 29 לוקה בחסר (ואין חולק כי כך הדבר) יש להשלימו על דרך האנאלוגיה מהמנגנונים אשר נקבעו בחוקים המיוחדים (אשר בכלם אומץ מנגנון אחיד יחסית).

שאלת מעמד תקנה 29 הגיע להכרעה של בית המשפט העליון ברע"א 3126/00 ובשל חשיבות העניין הוא נדון במוטב של חמישה. הנשיא ברק והשופטת שטרסברג כהן פסקו כי ניתן להשתמש בתקנה 29 לצורך תובענות ייצוגיות כלליות. לעומתם השופטים ביניש לויין ואנגלרד פסקו כי אף שכלי התובענה הייצוגית הנו כלי חשוב ואף שראוי היה כי יורחב למכלול העילות הרי שתקנה 29 דלה ובלתי מפורטת מספיק מכדי להוות את הכלי להגשת מטרה זו, וכי יש צורך בהסדר כולל ומפורט פרי עטו של המחוקק.

<sup>2</sup>מדינת ישראל נ. א.ש.ת. ואח', טרם פורסם.

<sup>3</sup> ראה חוק תובענות ייצוגיות (תיקוני חקיקה), התשנ"ו 1996 - ס"ח תשנ"ו, 308.

להצעת החוק הופנמו ההסדרים ובד"כ אף הניסוח הקיימים בחוקים המיוחדים המאפשרים הגשת תובענות ייצוגיות, תוך הרחבות ותוספות לאור הניסיון שנצבר מאז חוקקו החוקים.

בפרט הורחבו ההוראות אשר נועדו לשמור על התביעה הייצוגית מפני ניצול לרעה על ידי התובע או עורך הדין המייצג והובהר מעמדם של התובע ועורך הדין כנאמנים ונציגי הציבור.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ט' בסיון התשס"ג - 9.6.2003